



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 014-2022
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.26

Déposée le : 07.03.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Schär (Schönried, PLR) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 835/2022 du 17 août 2022
Direction : Direction des finances
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Versements élevés pour la péréquation financière et la compensation des charges, paiement de la prestation complémentaire géo-topographique

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter au Grand Conseil une modification de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) de manière à ce que :

1. le montant de la péréquation financière ne puisse pas dépasser 20 pour cent du rendement fiscal harmonisé ;
2. le montant de la péréquation financière et de la compensation des charges par habitant·e ne puisse pas excéder CHF 1500 ;
3. la prestation complémentaire géo-topographique pour les communes ne puisse pas être entièrement supprimée.

Le principe de la péréquation financière et de la compensation des charges était à l'origine d'aider les communes financièrement plus faibles par des versements compensatoires venant des communes riches, ce qui est tout à fait judicieux. Entre-temps, les méthodes de calcul et paramètres appliqués ont des effets tels que, pour certaines communes, le budget consacré à la péréquation financière et à la compensation des charges est devenu la part la plus importante des dépenses communales. Or, lorsque les dépenses de péréquation financière et de compensation des charges augmentent au point de dépasser 26 pour cent du rendement fiscal harmonisé, cela ne correspond plus à l'idée adoptée il y a 20 ans dans le cadre de la LPFC.

Comme le coefficient d'impôt dans les communes n'a pas d'influence directe sur la péréquation financière, il ne sert à rien de le modifier.

Si la péréquation financière et les dépenses liées absorbent la majeure partie des dépenses d'une commune, celle-ci peut difficilement financer des projets innovants et orientés vers l'avenir. La promotion économique, la promotion du site et le développement de la région passent à la trappe.

Un plafond de CHF 1500 par habitant·e doit être inscrit dans la loi afin qu'une commune puisse se développer dans différents domaines, ce malgré les versements effectués au titre de la péréquation financière.

On peut se demander pourquoi les indemnités liées à la prestation complémentaire géo-topographique sont supprimées pour certaines communes. Les coûts dans les communes s'accumulent et ont besoin d'être payés. L'éventuelle suppression de ces prestations est difficile à comprendre.

Réponse du Conseil-exécutif

La loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1) vise à atténuer les différences de capacité financière et de charges entre les communes et tend à équilibrer la charge fiscale. La **péréquation financière** prévue par la LPFC comprend deux instruments :

- La **réduction des disparités** abaisse d'un certain pourcentage (37 % actuellement) la différence entre l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) d'une commune et la moyenne de 100 pour cent, ce qui atténue les différences de capacité financière entre les communes. La réduction des disparités est financée par les communes (péréquation horizontale). Celles-ci versent ou reçoivent une prestation compensatoire selon que leur IRH est supérieur ou inférieur à 100 (voir l'art. 10 LPFC et l'art. 8, al. 1 de l'ordonnance du 22 août 2001 sur la péréquation financière et la compensation des charges [OPFC ; RSB 631.111]). Durant l'année d'exécution 2021, 60 communes avec un IRH supérieur à 100 ont versé des prestations compensatoires totalisant CHF 113 702 030, montant qui a été reversé aux 279 communes ayant un IRH inférieur à 100.
- La **dotation minimale** est une aide additionnelle en faveur des communes dont la capacité financière est extrêmement faible, qui vise à garantir que celles-ci puissent maintenir une offre minimale en biens et services publics. Ont droit à une dotation minimale les communes dont l'IRH, après réduction des disparités, est inférieur à un montant minimal fixé par le Conseil-exécutif (voir l'art. 11 LPFC et l'art. 8, al. 2 OPFC). La dotation minimale est financée par le canton. Pour l'année d'exécution 2021, un montant total de CHF 30 403 596 a été réparti entre 154 communes.

Les **communes supportant des charges particulièrement lourdes** bénéficient de mesures supplémentaires visant à indemniser leurs charges financières structurelles qui sont élevées. Les instruments utilisés à cette fin sont les suivants (art. 12 LPFC) :

- Allègement des charges des communes remplissant des fonctions de centre urbain en tenant compte dans le calcul de la péréquation financière des charges qu'impliquent ces fonctions.
- Indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain des communes de Berne, de Bienne et de Thoun par le biais d'une prestation complémentaire qui est financée par le canton. Lors de l'année d'exécution 2021, CHF 90 844 000 au total ont été répartis entre ces trois villes.
- Versement de prestations complémentaires aux communes dont les charges géo-topographiques sont excessives. Ces prestations sont financées par le canton. Au cours de

l'année d'exécution 2021, CHF 38 711 823 au total ont été versés aux 226 communes remplissant les conditions d'attribution d'une prestation complémentaire.

- Versement de prestations complémentaires aux communes supportant des charges socio-démographiques. Ces prestations sont financées par le canton. Au cours de l'année d'exécution 2021, CHF 15 749 999 au total ont été distribués entre les 338 communes qui remplissaient les conditions d'attribution d'une telle prestation.

Pour la **compensation des charges**, le canton de Berne applique un système de compensation différent pour chacun des six domaines suivants : traitements du corps enseignant, secteur social, prestations complémentaires (PC), transports publics, allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches. Le financement de ces charges est assuré conjointement par le canton et les communes selon un mécanisme de compensation déclinant divers critères et clés de répartition. La compensation des charges est exécutée chaque année (art. 22 LPFC).

- Compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant des jardins d'enfants et de l'école obligatoire (art. 24 ss LPFC) : clé de répartition de 30 pour cent pour les communes et de 70 pour cent pour le canton ; critères de répartition selon la LPFC et l'OPFC.
- Compensation des charges du secteur social (art. 25 LPFC) : clé de répartition de 50 pour cent pour les communes et de 50 pour cent pour le canton ; critère de répartition : population résidente.
- Compensation des charges pour l'assurance sociale PC (art. 28 LPFC) : clé de répartition de 50 pour cent pour les communes et autant pour le canton ; critère de répartition : population résidente.
- Compensation des charges de transports publics (art. 29 LPFC) : clé de répartition de 33 pour cent pour les communes et de 67 pour cent pour le canton ; critères de répartition : 67 pour cent selon l'offre de transports publics (points TP) et 33 pour cent selon la population résidente.
- Compensation des charges liées aux allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (art. 29a LPFC) : clé de répartition de 50 pour cent pour les communes et de 50 pour cent pour le canton ; critère de répartition : population résidente.
- Compensation des charges résultant de la nouvelle répartition des tâches (art. 29b LPFC) : clé de répartition : solde des transferts de charges en faveur du canton ou des communes ; critère de répartition : population résidente.

Il ressort de l'exposé qui précède que le système de péréquation financière et de compensation des charges est un mécanisme très complexe, formé d'un grand nombre d'instruments différents. La grande variété des structures communales dans le canton de Berne se traduit par de fortes différences de capacité financière entre les communes. C'est pourquoi la péréquation financière est un instrument important pour la cohésion cantonale.

Compte tenu de cette situation, le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différents points de la motion :

Le **point 1** de la présente motion demande que le montant versé au titre de la péréquation financière ne puisse pas dépasser 20 pour cent du rendement fiscal harmonisé. Cependant, la mise en place de plafonds déséquilibrerait le système dans son ensemble et serait par ailleurs contraire à son principe même : la solidarité entre les communes financièrement faibles et celles financièrement fortes serait mise à mal, comme l'illustre l'exemple suivant :

Lors de l'exécution 2021, seules deux communes financièrement fortes dont l'IRH était supérieur à 100 ont dépassé la limite de 20 pour cent demandée : Gessenay, avec 26,35 pour cent

(soit 1,17 dixième de quotité d'impôt), et Guttannen avec 20,38 pour cent (0,15 dixième de quotité d'impôt). A contrario, ce plafond de 20 pour cent aurait concerné 100 communes financièrement faibles (c.-à-d. avec un IRH inférieur à 100), dont

- 6 auraient enregistré une baisse de plus de 10 dixièmes de quotité d'impôt,
- 27 une diminution de 5 à 10 dixièmes de quotité d'impôt, et
- 48 une baisse de 1 à 5 dixièmes de quotité d'impôt.

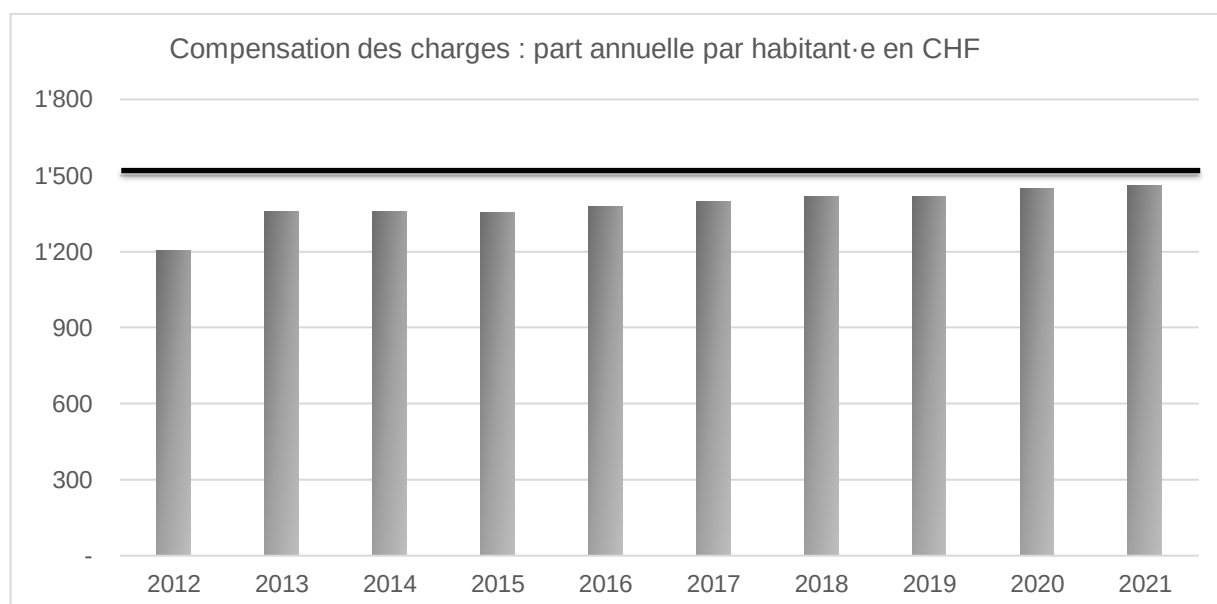
Une limitation à 20 pour cent s'appliquerait donc non seulement aux communes financièrement fortes, qui versent une prestation compensatoire, mais aussi à des communes financièrement faibles, qui en bénéficient.

Par ailleurs, le Conseil-exécutif fait observer que le pourcentage déterminant pour réduire les disparités est fixé à 37 pour cent depuis 2012. Les paiements effectués par les communes financièrement fortes n'ont donc pas changé au cours des dix dernières années en proportion de leur capacité contributive.

Au **point 2**, le motionnaire exige que le montant versé au titre de la péréquation financière et de la compensation des charges ne puisse pas excéder CHF 1500 par habitante et habitant. Or cette modification aurait elle aussi pour effet de déséquilibrer le système et de remettre en cause le principe de solidarité entre communes :

- Si l'on considère la seule péréquation financière (sans la compensation des charges) pour l'année d'exécution 2021, ce plafonnement aurait concerné uniquement la commune financièrement forte de Gessenay, qui a versé CHF 2445 par habitante et habitant.
- En ajoutant la compensation des charges (sans celle concernant les traitements du corps enseignant des jardins d'enfants et de l'école obligatoire), cinq communes contributrices ont dépassé cette limite.

Il faut en outre souligner qu'au cours des dix dernières années, la charge globale des dépenses de toutes les communes du canton de Berne n'a jamais dépassé la limite des CHF 1500 par habitante et habitant que propose le motionnaire, tous systèmes de compensation confondus (voir le graphique ci-dessous).



Au **point 3**, l'auteur de la motion demande que la prestation complémentaire géo-topographique pour les communes ne puisse pas être entièrement supprimée.

En vertu de l'article 35 LPFC, le Conseil-exécutif peut refuser d'octroyer la totalité ou une partie de la prestation complémentaire géo-topographique aux communes jouissant d'une très bonne situation financière. Lors de la révision de 2012 de la LPFC, le gouvernement et le parlement ont approuvé la mise en œuvre de cette possibilité lors de l'exécution. Or le Conseil-exécutif n'a pas connaissance d'éléments nouveaux en ce qui concerne cette orientation politique.

Lors de l'année d'exécution 2021, quatre communes ont été concernées par une réduction ou une suppression de leur prestation complémentaire géo-topographique conformément à la législation en vigueur (art. 35 LPFC et art. 20 OPFC) :

Commune	IRH	Réduction en %	Réduction en CHF	Prestation comp. géo-topographique totale en CHF après réduction
Berken	143,91	19,57	4 950	20 344
Bleienbach	146,45	32,25	3 205	6 731
Guttannen	222,63	100,00	334 400	0
Gessenay	347,56	100,00	945 630	0

Le prochain contrôle ordinaire de l'impact de la LPFC, prévu à l'article 4, alinéa 1 de cette loi, aura lieu à partir de 2023 (« Évaluation LPFC 2022 »). Le Conseil-exécutif considère que c'est dans ce cadre qu'il conviendra de porter cette proposition et de discuter d'éventuels changements concernant la suppression de la prestation complémentaire géo-topographique. Ensuite, il soumettra le cas échéant au Grand Conseil un rapport ou un projet de modification de la LPFC.

Pour les raisons exposées, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de rejeter la présente motion (c.-à-d. les trois demandes du motionnaire).

Destinataire
– Grand Conseil